



ATTO DI INDIRIZZO PER LA REGOLAMENTAZIONE DEI RAPPORTI TRA SOGGETTI PUBBLICI E TERZO SETTORE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI SISTEMI DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ALLE COOPERATIVE SOCIALI

Sommario:

1. **PREMESSE SULL’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI** (Capo IV L.R. 23 /2006)
 - 1.1. L’affidamento ed il conferimento della titolarità dei servizi
 - 1.2. Soggetti interessati alle procedure di affidamento
 - 1.3. Servizi oggetto di affidamento
 - 1.4. Beneficiari degli interventi
2. **AFFIDAMENTO DEI SERVIZI E CONVENZIONI** (Art. 10 L.R. 23/2006)
 - 2.1. Procedure per l’affidamento dei contratti pubblici
 - 2.1.1. *Norme speciali derogatorie*
 - 2.2. Procedure per il convenzionamento diretto
 - 2.2.1. *Ricorso al convenzionamento diretto*
 - 2.2.2. *Requisiti preliminari per l’affidamento*
 - 2.2.3. *Caratteristiche e limiti degli affidamenti*
 - 2.2.4. *Considerazioni di carattere procedurale*
 - 2.2.5. *Le convenzioni - tipo.*
3. **RAPPORTI NELLA SUSSIDIARIETÀ E CONFERIMENTO DELLA TITOLARITÀ DEI SERVIZI** (Art. 11 L.R. 23/2006)
 - 3.1. Ricorso ai rapporti nella sussidiarietà:
 - 3.2. Determinazioni e requisiti generali preliminari per il conferimento della titolarità dei servizi
 - 3.3. Considerazioni di carattere procedurale:
 - A) **Conferimento della titolarità del servizio mediante concessione**
 - A.1. *Aspetti procedurali*
 - A.2. *Schema-tipo*
 - B) **Conferimento della titolarità del servizio mediante accordo procedimentale**
 - B.1. *Aspetti procedurali*
 - B.2. *Schema-tipo*
 - C) **Accreditamento istituzionale ed accordi (artt. 15 e seguenti L.R. 22/2002)**

C.1. Aspetti procedurali e schema-tipo

- 4. PROCEDURA RISERVATA PER LE COOPERATIVE SOCIALI TIPO B (ART. 13 L.R. 23/2006)**
 - 4.1. Caratteristiche e limiti degli affidamenti
 - 4.2. Considerazioni di carattere procedurale
 - 4.3. Schema-tipo

- 5. DISCIPLINA COMUNE PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI E PER IL CONFERIMENTO DELLA TITOLARITA’ DEGLI STESSI (Artt. 12, 14 e 15 L.R. 23/2006)**
 - 5.1 Criteri di valutazione (Art. 12 L.R. 23/2006)
 - 5.1.1. *Individuazione dei criteri*
 - 5.1.2. *Ponderazione dei requisiti*
 - 5.2. Durata e corrispettivi (Art. 14 L.R. 23/2006)
 - 5.2.1. *Durata*
 - 5.2.2. *Determinazione dei corrispettivi*
 - 5.2.3. *Pagamento dei corrispettivi*
 - 5.3 Verifica dei contratti (Art. 15 L.R. 23/2006)
 - 5.3.1. *Forme di valutazione*
 - 5.3.2. *Valutazione nella procedura di partecipazione alla funzione sociale pubblica*
 - 5.3.3. *Verifiche ai sensi della L.R. 22/2002*

1. PREMESSE SULL’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

1.1 L’affidamento dei servizi ed il conferimento della titolarità degli stessi.

La presente circolare intende dettare la disciplina attuativa del *Capo IV* “Affidamento dei servizi” della L.R. 3 novembre 2006, n. 23 “Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale”, specularmente ed in continuità con quanto previsto dalle DD.G.R. Veneto n. 4517 del 16 dicembre 1997 e n. 1231 del 18 marzo 2005 (di approvazione della Circolare del Presidente della Giunta Regionale “ Indirizzi per l’utilizzo del convenzionamento diretto delle cooperative sociali ai sensi della legge 8.11.1991, n. 381” rubricata al n. 3 delle circolari presidenziali del 30 marzo 2005), in applicazione della precedente L.R. 24/1994.

La nuova legge regionale per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale da un lato si pone in una posizione di continuità rispetto alla precedente L.R. 24/1994, dall’altro - come si evince dalla Relazione introduttiva al testo legislativo presentato in Consiglio Regionale – persegue un chiaro intento di innovazione.

La relazione de qua recita infatti “La legge 381/1991, che ha riconosciuto e disciplinato le cooperative sociali, ha bisogno di una nuova legge regionale che sappia da una parte recepire con uno spirito più maturo il rinvio della legge nazionale rispettando l’identità di un movimento che ha ben precise e consolidate radici, dall’altra parte prevedere nuovi ed efficaci strumenti di promozione e sviluppo della cooperazione sociale in grado di accompagnare e incentivare il percorso di crescita di questa realtà all’interno del più generale quadro del welfare regionale che si va a delineare.

Le innovazioni più importanti di questo progetto legislativo sono:

- *la forte volontà di riconfermare il “rilevante valore e la finalità pubblica della cooperazione sociale*
- *l’allargamento delle categorie svantaggiate anche alle nuove povertà e ad altri soggetti deboli non previsti dalla legge 381/91*
- *il riconoscimento della territorialità, della base sociale multicomponente e dell’imprenditorialità solidale come elementi che contraddistinguono il modello cooperativa sociale*
- *la declinazione della legge 328/2000 e soprattutto del principio costituzionale di sussidiarietà per coinvolgere la cooperazione come attore protagonista nel sistema integrato dei servizi alla persona*
- *una nuova architettura di contributi che consenta di promuovere la cooperazione sociale premiando l’innovazione e i percorsi virtuosi*

- *un sistema di affidamento diretto dei servizi che intende partire dal concetto di partecipare alla funzione pubblica per la cooperazione sociale.*

Proprio in ossequio a questa precisa volontà del legislatore di innovare nella continuità che appare esplicitata, oltre che dallo specifico contenuto della L.R. n. 23/2006, anche dagli atti introduttivi alla legge in esame, si riprendono qui i contenuti delle citate deliberazioni n. 4517/1997 e n. 1231/2005 quali momenti prodromici e ispirativi del presente atto di indirizzo.

La Giunta Regionale con le sopraccitate DGR n. 4517/1997 e Circolare n. 3/2005 aveva provveduto a stimolare un sistema di affidamenti improntato su criteri di *favor iuris* con la volontà di promuovere le imprese sociali impegnate nei servizi alla persona e nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La DGR n. 4517 del 16 dicembre 1997 nelle note esplicative di accompagnamento precisava che " Se da un lato, pertanto, la normativa vigente in materia consente una situazione di favore per gli enti no profit derogando alle norme sui pubblici appalti, dall'altro lo schema di convenzione tipo approvato dalla Giunta Regionale è stato predisposto solo per chi è in grado di erogare un servizio qualitativamente valido".

La Circolare Presidenziale n. 3 del 30 marzo 2005, che intendeva in particolare sollecitare procedure di affidamento favorevoli alle cooperative sociali di tipo B, affermava che " Il convenzionamento diretto trova la sua giustificazione nello specifico ruolo svolto dalle cooperative sociali nell'attuazione della politica di intervento sociale perseguita dagli enti pubblici.....omissis....."

L'importanza della funzione svolta dalle cooperative sociali giustifica, dunque, il ricorso a strumenti, quali il convenzionamento diretto, che consentono alla P.A. di instaurare un rapporto bilaterale di regolamentazione con un contraente prescelto con forme che prescindono dalle tipizzazioni di evidenza pubblica".

Con la presente circolare si ribadisce - come specificato in entrambe le direttive della Giunta Regionale soprarichiamate - che l'applicazione degli strumenti di *favor iuris*, di seguito regolamentati, rappresenta una facoltà per le Pubbliche Amministrazioni, che possono decidere di farvi o non farvi ricorso, avendo presente però che, ai fini di non vanificare la previsione legislativa, i singoli enti dovranno opportunamente motivare il mancato esercizio di tale facoltà.

L'ente affidante che intende esternalizzare il servizio è invitato, in primis, a considerare una modalità alternativa all'appalto dei servizi, in quanto tale procedura di affidamento risulta essere la meno adatta rispetto ad affidamenti che hanno una rilevanza di solidarietà sociale, in secondo luogo - anche dovesse decidere, ricorrendone i presupposti, per l'appalto pubblico -

a tenere presente che deve comunque essere escluso il ricorso al criterio del massimo ribasso (vds. art. 4, comma 3, D.P.C.M. 30 marzo 2001), dovendosi optare per quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Con riferimento alle clausole sociali introdotte con l'articolo 2, comma 2, del D. Lgs 163/2006, ma soprattutto in base a quanto stabilito dall'art. 5 della L 328/2000, così come specificato nel DPCM 30 marzo 2001, si delinea per l'affidante una sorta di preclusione giuridica ad utilizzare gare al massimo ribasso per l'acquisto di servizi e prestazioni o l'affidamento dei servizi sociali.

L'art. 10 della L.R. 23/2006 impegna la Giunta Regionale, nel rispetto dei principi e della normativa statale e comunitaria prevista per gli appalti di servizi in materia socio-sanitaria e in materia di servizi alla persona, a disciplinare le modalità per l'affidamento dei servizi alle cooperative sociali, definendo, in particolare, le procedure per l'affidamento dei servizi, per il convenzionamento diretto, nonché le convenzioni-tipo di cui all'art. 9, comma 2, della L. 381/1991. Tali convenzioni-tipo riguardano:

- a) la gestione dei servizi alla persona;
- b) la fornitura di beni e servizi, di cui all'articolo 5 della legge n. 381/1991;
- c) l'esecuzione di lavori, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente in materia di appalti.

Premesso che l'affidamento indica l'atto di assegnare a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione il compito di assicurare un determinato bene/servizio, salva restando la questione relativa alla modalità attraverso cui si perviene a tale affidamento, **la presente direttiva quindi intende disciplinare, ai sensi degli artt. 10, 12, 14 e 15 della L.R. n. 23/2006, le modalità di affidamento dei servizi alle cooperative sociali (acquisto di servizi e prestazioni, affidamento della gestione dei servizi), definendo in particolare:**

- **le procedure per l'affidamento (non diretto) dei servizi**
- **le procedure per il convenzionamento diretto**
- **le convenzioni tipo.**

L'art. 11, comma 2, della L.R. 23/2006 impegna la Giunta Regionale, nel rispetto dei principi e della normativa statale e comunitaria prevista per gli appalti di servizi in materia socio-sanitaria e in materia di servizi alla persona, a definire gli schemi-tipo e le norme procedurali di evidenza pubblica per il conferimento della titolarità dei servizi, mediante concessione o attraverso lo strumento degli accordi procedimentali, da inserire nei piani di zona e negli atti locali di programmazione e regolamentazione delle attività dei servizi alla

persona, al fine di valorizzare compiutamente i rapporti nella sussidiarietà tra cooperative sociali e pubblica amministrazione.

Il principio di sussidiarietà è stato elevato al rango costituzionale dall'articolo 118 della Costituzione, come novellato dall'art. 4 della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, il quale – disciplinato al 1 comma il criterio di allocazione delle competenze fra livelli differenti di governo (sussidiarietà verticale) - al 4 comma, che testualmente recita:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, *sulla base del principio di sussidiarietà*”,

fornisce invece il modello di riferimento per i rapporti fra le pubbliche amministrazioni ed i soggetti privati (sussidiarietà orizzontale):

In base a tale principio la generalità delle competenze e delle funzioni deve essere attribuita alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini interessati (art. 118, comma 1, Cost. “ sussidiarietà verticale”) e affidata ai poteri pubblici soltanto quando individui e formazioni sociali non sono in grado di assolvere ai propri compiti sociali, fermo restando naturalmente il dovere dell'ente pubblico di garantire i servizi essenziali ai cittadini (art.118, comma 4, Cost. “ sussidiarietà orizzontale”).

La Legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” pone la sussidiarietà fra i principi fondamentali della riforma, costituendo un sistema integrato in cui le formazioni sociali, specificamente quelle non profit, vengono chiamate a condividere con le istituzioni l'esercizio della funzione sociale pubblica.

L'articolo 8 della L.R. 23/2006 – dopo aver riconosciuto al primo comma un ruolo attivo alla cooperazione sociale nella programmazione, nell'organizzazione del sistema integrato dei servizi alla persona, nella gestione e nell'offerta dei servizi nonché nella verifica dei risultati delle prestazioni realizzate – nel secondo comma promuove i rapporti nella sussidiarietà: “La Regione e gli enti locali favoriscono la partecipazione della cooperazione sociale all'esercizio della funzione sociale pubblica, mediante la promozione di azioni volte a favorirne le capacità progettuali ed imprenditoriali, il sostegno ed il coinvolgimento delle cooperative sociali nel sistema integrato di interventi e servizi alla persona, fornendo concreti modelli per disciplinare i rapporti nella sussidiarietà”.

L'articolo 9 della L.R. n. 23/2006 stabilisce che “La Regione, nell'ambito dei propri atti, piani e interventi di programmazione delle attività sociali, socio-assistenziali, socio-educative, socio-sanitarie e sanitarie, individua strumenti atti a definire le modalità di partecipazione delle cooperative sociali per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, promovendo il raccordo e la collaborazione tra servizi pubblici e cooperazione sociale”.

In riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale, come sopra richiamato e con particolare attenzione alla valorizzazione dei soggetti del terzo settore, la L.R. 23/2006 prevede la possibilità di sviluppare rapporti nella sussidiarietà

attraverso provvedimenti di tipo negoziale (accordi procedimentali) o di natura concessoria (concessione di servizio pubblico), istituti entrambi di tipo pubblicistico, che possono consentire l'effettiva partecipazione della cooperazione sociale all'esercizio della funzione sociale pubblica (che rimane in capo all'ente pubblico) mediante il conferimento della titolarità della gestione del servizio.

La presente direttiva intende quindi disciplinare, ai sensi degli artt.11, 12, 14 e 15 della L.R. n.23/2006, gli schemi tipo e le norme procedurali di evidenza pubblica per il conferimento della titolarità dei servizi socio-sanitari ed alla persona, mediante concessione o accordo procedimentale.

La direttiva intende altresì disciplinare le particolari procedure di aggiudicazione di appalti pubblici riservate a cooperative sociali o ad analoghi organismi aventi sede negli stati membri della Comunità Europea (13 della L.R. n.23/2006).

1.2. Soggetti interessati alle procedure di affidamento

I soggetti affidanti, interessati all'affidamento di lavori, servizi o forniture, secondo le modalità previste dal capo IV della L.R. 23/2006 e le procedure di affidamento di cui alla presente circolare, sono gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società a partecipazione pubblica regionali .

Sono **soggetti affidatari**, che possono beneficiare delle modalità di affidamento di cui al capo IV, le cooperative sociali di tipo A, le cooperative sociali di tipo B ed i loro consorzi, nonché le cooperative sociali ad oggetto plurimo, iscritte ai sensi del 3 comma dell'art.6 della L.R. 23/2006, ad entrambe le sezioni di cui all'art.5, comma 2, lettere a) e b) della legge de qua.

Si ricorda per queste ultime la necessità di prevedere nei rispettivi statuti il contemporaneo esercizio di attività ricomprese in entrambe le categorie designate con le lettere a) e b) dell'art.1 della L. 381/1991, come precisato dal Ministero del lavoro con circolare n.153 dell'8 novembre 1996, nonché l'obbligo di avere due gestioni distinte delle attività esercitate (circolare dell'INPS - Direzione Centrale delle Entrate Contributive n.89 del 15 aprile 1999).

A beneficiare della stesse modalità di affidamento sono anche le equivalenti *imprese sociali* che hanno ottenuto formale qualifica ai sensi del decreto legislativo 155/2006.

1.3. Servizi oggetto di affidamento (L.R. 23/2006 artt. 10, 11 e 12)

Sono oggetto di affidamento:

Cooperative di tipo B:

- 1) la fornitura di beni e servizi, di cui all'articolo 5 della legge n. 381/1991.
- 2) l'esecuzione di lavori, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente in materia di appalti.

Cooperative sociali di tipo A:

1) i servizi in materia socio-sanitaria e educativa , così come previsto dall'art.1 della Legge 381/1991;

2) i servizi alla persona, nella più ampia accezione specificata dal DPCM 30 marzo 2001 in applicazione della Legge n. 328 dell'8 novembre 2000, che a questo fine fa espresso rinvio all'art.128 del d.lgs. n. 112/1998, nonché dall'art.111 della L.R. 11/2001.

Tale previsione, rispetto alla precedente L.R. 24/1994, presenta delle nuove opportunità di partecipazione da parte delle cooperative sociali, così come nella volontà del legislatore regionale manifestata anche nella Relazione di presentazione alla L.R. 23/2006, laddove si precisa: "Forte delle caratteristiche che la contraddistinguono (...) la cooperazione sociale fornisce oggi un modello efficace nella produzione di servizi alla persona".

Se da un lato, restano oggetto di affidamento i servizi socio-sanitari e sociali strettamente intesi, ex art. 124 L.R. 11/2001, così come individuati anche dalla DGR n. 2501 del 6 agosto 2004 (e successive modificazioni ed integrazioni in attuazione della L.R. n. 22 del 16 agosto 2002), dall'altro lato, la possibilità di affidamento è stata ampliata coinvolgendo quella vasta gamma di attività e servizi che trovano la esplicazione negli ambiti della tutela della salute, della cultura, della formazione e del lavoro, dell'istruzione e del diritto allo studio, dello sport, della tutela e della promozione della cultura veneta nel mondo.

Si ricorda che, ai sensi del comma 2 dell'art.2 della L.R. 23/2006, sono considerati servizi, di cui alla lett. a) del comma 1 dell'art.1, anche le attività svolte dalle strutture (indipendentemente dal soggetto sociale gestore) che, nell'ambito di programmi individuali riabilitativi, educativi e formativi temporaneamente definiti e concertati con i servizi sociali pubblici, organizzano attività lavorative finalizzate al recupero sociale delle persone svantaggiate e deboli.

Questa peculiare previsione normativa tende ad accreditare e far propria l'idea che – ai fini degli affidamenti dei servizi socio-sanitari ed educativi e dei servizi alla persona – si deve far riferimento non solo al profilo soggettivo dell'affidatario, ma anche a quello sostanziale dell'oggetto del contratto.

In questa prospettiva l'attività di recupero, promozione umana e lavorativa di soggetti svantaggiati svolta da una cooperativa di tipo b), purchè inserita nell'ambito di programmi individuali riabilitativi, educativi e formativi temporaneamente definiti e concertati con i servizi sociali pubblici, può indubbiamente essere annoverata tra i servizi alla persona.

Questa affermazione peraltro è perfettamente coerente con il significato attribuito ai “servizi alla persona” dal decreto legislativo n.112/1998, che all'interno del Titolo IV “Servizi alla persona e alla comunità” colloca il Capo II, rubricato come “Servizi sociali”, definendoli (art. 128) come “tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”, definizione poi ripresa ed ampliata dalla L.R. n.11/2001 di attuazione del citato d. lgs. n. 112/1998.

Le cooperative sociali a scopo plurimo possono essere oggetto di affidamento in entrambi gli ambiti sopradescritti in ragione delle attività esercitate.

1.4. Beneficiari degli interventi

Come già più sopra ricordato le precedenti direttive regionali attuative della L.R. n. 24/1994 (DGR n. 4517/1997 e Circolare Presidenziale n. 3/2005), hanno trovato la loro giustificazione nello specifico ruolo svolto dalle cooperative sociali nell'attuazione della politica di intervento sociale perseguita dagli enti pubblici.

Lo svolgimento infatti di un servizio che mira all'inserimento di soggetti svantaggiati “rappresenta un'attività di forte supporto e coadiuvazione dell'azione istituzionale affidata agli enti pubblici per la tutela e l'integrazione sociale delle fasce deboli della popolazione” (Circolare Presidenziale n. 3/2005).

Le cooperative sociali che assicurano il recupero di persone svantaggiate tramite l'inserimento lavorativo non possono pertanto essere trattate come qualunque altro soggetto del mercato.

Su questa linea il legislatore regionale ha voluto evidenziare nella Relazione introduttiva alla L.R. 23/2006 tra le innovazioni principali proprio “l'allargamento delle categorie di svantaggio anche alle nuove povertà e ad altri soggetti deboli non previsti dalla legge 381/1991”.

L'articolo 3 della L.R. 23/2006 ha così ampliato, rispetto alla precedente LR 24/1994, le categorie dei beneficiari, destinatari degli interventi delle cooperative sociali: accanto alle “persone svantaggiate” di cui all'articolo 4 della legge n. 381/1991 e successive modificazioni, sono stati individuati quali beneficiari degli interventi le “persone deboli” , intese come i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), del regolamento CE n. 2204/2002 del 5 dicembre 2002 “Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore

dell'occupazione" e coloro che versano nelle situazioni di fragilità sociale evidenziate nell'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328.

2. AFFIDAMENTO DEI SERVIZI E CONVENZIONI (Art. 10 L.R. 23/2006)

Come già ricordato in premessa l'art. 10 della L.R. 23/2006 impegna la Giunta Regionale, nel rispetto dei principi e della normativa statale e comunitaria prevista per gli appalti di servizi in materia socio-sanitaria e in materia di servizi alla persona, **a disciplinare le modalità per l'affidamento dei servizi alle cooperative sociali, definendo, in particolare, le procedure per l'affidamento dei servizi, per il convenzionamento diretto, nonché le convenzioni-tipo** di cui all'art. 9, comma 2, della L. 381/1991.

Tali convenzioni-tipo riguardano:

- a) la gestione dei servizi alla persona;
- b) la fornitura di beni e servizi, di cui all'articolo 5 della legge n. 381/1991;
- c) l'esecuzione di lavori, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente in materia di appalti.

2.1. Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici

Il Decreto Legislativo n. 163 del 12 aprile 2006 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" costituisce un corpus unitario per gli appalti pubblici relativi ai lavori, ai servizi ed alle forniture.

E' improntato al rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, nonché ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Tra i principi generali è previsto che il criterio di economicità è derogabile rispetto a criteri, previsti dal bando, ispirati ad esigenze sociali, ambientali, di tutela della salute e dello sviluppo sostenibile (cosiddette "clausole sociali", art. 2, comma 2).

Le esigenze sociali richiamate in questo articolo, che giustificano l'eventuale deroga al criterio dell'economicità, sono trattate alla stregua di interessi sensibili cui evidentemente il legislatore riconosce preminenza.

Il Codice degli appalti prevede sia le procedure di affidamento dei lavori, servizi o forniture mediante appalto, sia l'affidamento di lavori o servizi mediante concessione.

Il codice dei contratti pubblici si applica, fatti salvi i contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione dello stesso o quelli non contemplati nel codice, sia ai contratti di rilevanza comunitaria, sia a quelli sotto la soglia comunitaria; la disciplina di questi ultimi peraltro è dettata da pochi articoli derogatori rispetto alla disciplina generale che per il resto rimane applicabile.

Le procedure per l'affidamento (non diretto) di lavori, servizi o forniture che le amministrazioni aggiudicatrici devono utilizzare sono (artt. 54):

- procedura aperta: nella quale ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta;
- procedura ristretta: nella quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni possono presentare un'offerta;
- procedura negoziata: nella quale le amministrazioni consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno solo o più di essi le condizioni dell'appalto;
- dialogo competitivo : procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare.

A queste procedure - alle quali, fatte salve le deroghe in materia di contratti della pubblica amministrazione e le specifiche disposizioni stabilite per i contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici, devono attenersi le pubbliche amministrazioni nella scelta del contraente cui affidare i contratti pubblici aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, di forniture, l'esecuzione di opere o lavori - possono partecipare le cooperative sociali alla stessa stregua degli altri soggetti (persona fisica o giuridiche) individuati dall'art. 34 del codice.

2.1.1 Norme speciali derogatorie

Il D.Lgs 12.04.2006, n. 163, pur costituendo il quadro generale di riferimento per i contratti pubblici, all'art. 20, stabilisce che agli appalti in materia sanitaria e di servizi sociali, nonché a quelli ricreativi, culturali e sportivi, di cui alle categorie 25 e 26 dell'Allegato II B al medesimo Decreto Legislativo, in considerazione della specifica materia oggetto del contratto, si applicano esclusivamente le disposizioni relative alla pubblicizzazione di cui agli articoli 68 (specifiche tecniche), 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento) e 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati).

L'affidamento dei contratti pubblici predetti, come disposto dall'art. 27 "Principi relativi ai contratti esclusi" del codice degli appalti, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, nonché di quanto disposto dall'art.2, commi 2, 3 e 4, con esclusione però -in considerazione dell'oggetto del contratto "servizi sanitari e sociali" e della specifica disciplina dettata

dall'articolo 20 del decreto- dell'obbligo di invito ad almeno 5 concorrenti, che rimane comunque una facoltà dell'affidante.

Rispettato quindi il principio generale di prevalenza del diritto di origine comunitaria rispetto alle legislazioni nazionali, si può far riferimento per l'affidamento di servizi in materia sanitaria e sociale al terzo settore alle normative nazionali e regionali di settore.

A questo proposito si evidenzia che il legislatore statale con la "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" dell'8.11.2000, n. 328, in particolare tramite il combinato disposto di cui agli articoli 1, comma 5, e 5, ha proposto un modello di stato sociale nel quale gli enti non profit vengono chiamati a svolgere un ruolo da protagonisti nel nuovo sistema integrato di interventi e servizi sociali ed a condividere le responsabilità sociali e nel contempo ha demandato alla competenza regionale il compito di adottare specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona, relativamente ai quali - fermo restando l'utilizzo degli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento (art 11 L. 328/2000) - le pubbliche amministrazioni sono indirizzate a promuovere azioni per favorire "il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale".

In attuazione di tale orientamento è stato emanato l'"Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328" di cui al D.P.C.M. del 30 marzo 2001.

Dello stesso tenore suonano, peraltro, le indicazioni contenute nel Libro Verde sui servizi di interesse generale (COM-2003-270) approvato dalla Commissione Europea in data 21.5.2003.

Da questo complesso di norme emergono alcuni criteri ineludibili nelle procedure di affidamento dei servizi:

- nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione della Pubblica Amministrazione e di libera concorrenza tra i privati nel rapportarsi ad essa, sono da privilegiare le procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate (Art. 6, comma 1, DPCM 30 marzo 2001)
- il divieto dell'affidamento dei servizi con il metodo del massimo ribasso (art. 4, comma 3, art. 5, comma 2, lett. c) ed art. 6, comma 3, DPCM 30 marzo 2001)
- oggetto dell'acquisto o dell'affidamento di servizi deve essere l'organizzazione complessiva del servizio o della prestazione, con assoluta esclusione delle mere prestazioni di manodopera che possono

essere acquisite esclusivamente nelle forme previste dalla legge n. 196 del 1997, cioè dalle società autorizzate all'intermediazione di manodopera (Art. 5, comma 3, DPCM 30 marzo 2001)

- gli elementi di selezione dei soggetti presso cui acquistare o ai quali affidare l'erogazione dei servizi e gli elementi qualitativi dei quali tener conto in sede di aggiudicazione (art. 4 DPCM 30 marzo 2001)
- l'obbligatorietà da parte del soggetto affidante di prevedere forme e modalità per la verifica quali-quantitativa degli adempimenti oggetto del contratto (art. 6, comma 4, DPCM 30 marzo 2001).

Le considerazioni di cui sopra evidenziano che a livello di direttive comunitarie, rispetto alla precedente disciplina dei contratti pubblici, con il D. Lgs 163/2006 non sono intervenute sostanziali modifiche relativamente alle procedure di affidamento dei servizi a cui si riferisce la presente circolare e che rimangono comunque applicabili gli strumenti di legislazione speciale e/o derogatori già previsti nel nostro ordinamento interno o introdotti proprio dal codice degli appalti:

- **per gli affidamenti sotto soglia comunitaria**, le convenzioni ex art. 5, comma 1, della L. 381/1991, modificata dall'art.20 della L.6/2/1996, n.52, che prevedeva la possibilità per gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina dei contratti con la P.A, di stipulare convenzioni con le Cooperative sociali di tipo B ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità Europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, purchè tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate

- **sopra soglia comunitaria**, ex art. 5, comma 4, della L.381/1991 (così come modificato dalla L. 52/96), la facoltà per gli enti pubblici, compresi quelli economici, nonché per le società di capitali a partecipazione pubblica (per le forniture di beni o servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato, al netto dell'Iva, sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici) di inserire nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate, di cui all'art. 4, comma I, della L.381/1991 e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo

- l'art. 52 del D.Lgs 163/2006 che, fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali, ha introdotto **la facoltà per le stazioni appaltanti di riservare la partecipazione** alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, in relazione a singoli appalti, o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, a laboratori protetti nel rispetto della normativa vigente, o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili i quali, in ragione della natura o della

gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali

- **le clausole sociali** previste dall'art. 2, comma 2, dello stesso D. Lgs. 163/2006, che consentono di introdurre nei bandi di gara dei criteri volti a favorire l'imprenditorialità con finalità di solidarietà sociale.

Va precisato che le deroghe alle norme sulla contrattualistica pubblica di cui abbiamo parlato non legittimano in alcun modo la P.A. a operare in assenza di regole o a derogare dall'imperativo dell'art. 97 della Cost. che impone di assicurare il buon andamento (rispetto delle regole di buona amministrazione) e l'imparzialità dell'azione amministrativa (trasparenza nelle procedure per l'individuazione del contraente); anche se il principio dell'evidenza pubblica non è sinonimo di gara d'appalto. In questo senso appare paradigmatico quanto previsto dall'art. 12 della novellata legge 241/1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", espressamente richiamata dall'art. 2, comma 3, del D. Lgs. 163/2006, che – con riferimento ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici - prevede la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e delle modalità cui si intende attere nella scelta del beneficiario e successivamente la specificazione della effettiva osservanza in concreto dei predetti criteri e modalità nei singoli provvedimenti relativi agli interventi.

Nell'ambito di questo contesto normativo di riferimento si è sviluppato il dibattito e poi è stata approvata la nuova L.R. 3 novembre 2006, n. 23 "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale" e la Giunta Regionale è chiamata fornire le relative direttive per consentirne applicazione.

2.2. Procedure per il convenzionamento diretto

Dalla formulazione letterale dell'art. 10 della L.R. n. 23/2006 si ricava che l'affidamento dei servizi mediante il convenzionamento diretto e le convenzioni tipo tra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali potranno avere ad oggetto sia la gestione dei servizi alla persona, sia la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, sia l'esecuzione di lavori; possono interessare sia le cooperative sociali di tipo a) che quelle di tipo b).

L'estensione del convenzionamento diretto alle cooperative sociali di tipo a), già operata dal legislatore regionale della L.R. n. 24/1994 e confermata come più sopra specificato da quello della L.R. n. 23/2006, può ritenersi pienamente legittima stante l'attribuzione alla competenza legislativa

regionale esclusiva della materia dei servizi sociali operata dal novellato art. 117 della Cost., competenza nella quale indubbiamente rientra l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali regionali e, nel suo ambito, la disciplina delle modalità di partecipazione della cooperazione sociale all'esercizio della funzione sociale pubblica, alla programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi alla persona ed alla gestione ed all'offerta dei servizi.

L'espressione "convenzionamento diretto" era già stata utilizzata dalle DD.G.R.V. n. 4517/1997 e n. 1231/2005, applicative degli artt. 14 e 16 della LR 24/94, che prevedevano già l'affidamento diretto dei servizi alle cooperative di tipo B sottosoglia; la DGRV 4517/1997 peraltro estendeva la possibilità del "convenzionamento diretto" alle cooperative di tipo A sia sotto che sopra soglia comunitaria.

Su questa linea di continuità si è posto anche il legislatore regionale della nuova legge per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, che – come sopra ricordato, anche con riguardo alla Relazione introduttiva per l'approvazione della LR 23/2006 in Consiglio regionale - ha inteso confermare nella terminologia giuridica e nella sostanza la stessa impostazione di favore già riservata a beneficio sia delle cooperative di tipo A che di quelle di tipo B dal legislatore della L.R. 24/94.

In questa linea di continuità – in un quadro legislativo generale che non prevede mutazioni in pejus per quanto riguarda la revisione della normativa degli appalti pubblici – la Giunta Regionale intende – disciplinando le procedure per l'affidamento dei servizi mediante lo strumento del convenzionamento diretto - rinnovare l'impostazione già proposta dalle citate DD.G.R.V. n. 4517 del 1997 e n. 1231 del 2005.

2.2..1. Ricorso al convenzionamento diretto

L'art. 5, comma 1, della L. 381/ 1991 recita "Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'art. 1, comma 1, lettera b)omissis.

La possibilità di stipulare le predette convenzioni è stata poi estesa dall'art. 16 della L.R. 24/1994 anche alle cooperative sociali che svolgono le attività indicate alla lettera a) del primo comma dell'art. 1 della legge 381/1991.

La deroga attiene alle complesse procedure di aggiudicazione, ora di affidamento, dei contratti pubblici, ma non è in discussione che siamo comunque in presenza di un appalto ed il contratto che ne deriva può qualificarsi di diritto privato.

Il convenzionamento diretto si applica nei casi in cui l'ente affidante "acquista" beni e servizi a fronte di un corrispettivo in danaro: in tal senso consiste in un

rapporto contrattuale di natura privatistica riconducibile in sostanza al contratto di appalto (art. 1655 Codice civile, art. 29 D.Lgs. 276/2003, art. 3, comma 6, D. Lgs. 163/2006), comunque escluso in parte dalla normativa degli appalti data la specificità riconosciuta all'oggetto dell'affidamento: servizi sanitari e sociali (allegato II B categoria 25 D.Lgs. 163/2006) e attività di inserimento lavorativo di persone svantaggiate (art. 5 legge 381/1991).

L'Ente pubblico affidante, comunque titolare della pubblica funzione sociale, mantiene la titolarità della gestione del servizio, mentre l'affidatario - pur con l'organizzazione dei mezzi necessari e con la gestione a proprio rischio - agisce in nome e per conto dell'amministrazione pubblica titolare del servizio. Come ricordato in premessa l'utilizzo dello strumento della convenzione da parte degli Enti pubblici non è un obbligo giuridico, ma una facoltà della quale la P.A. può avvalersi nell'esercizio del proprio potere discrezionale; considerato però il regime di particolare favore riservato dalla legislatore nazionale e regionale alla cooperazione sociale in ragione delle finalità di pubblico interesse dalla stessa perseguite (scopo della cooperazione sociale infatti è il perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini), si ritiene che - ferma restando la facoltà di stipulare singoli rapporti convenzionali diretti - gli Enti Pubblici possano esercitare più efficacemente il loro potere discrezionale in relazione all'obiettivo perseguito mediante provvedimenti di carattere generale, nell'ambito dei quali - come specificato dalla D.G.R.V. n 4517/1997 - "si stabilisca una ripartizione di massima tra attività da affidare mediante sistemi tipici della contrattualistica pubblica e attività da attribuire con il sistema del convenzionamento agli enti no profi".

Si conferma altresì quanto già disposto con la circolare presidenziale n. 3/2005, relativamente al convenzionamento diretto con le cooperative di tipo b) in ordine all'opportunità che le Pubbliche Amministrazioni che intendano procedere ad affidamenti di servizi o forniture tramite convenzionamento diretto si dotino di un provvedimento di indirizzo con cui stabilire gli obiettivi di promozione umana e integrazione sociale che si intendono perseguire attraverso la creazione di occasioni di lavoro per le cooperative sociali di tipo b), le quali inseriscono soggetti svantaggiati, appartenenti alle categorie di cui all'articolo 4 della legge 381/1991.

Il provvedimento deve dare conto, in via esplicitiva, dell'analisi dei fabbisogni di intervento sociale del territorio, della compatibilità con i Piani di Zona ed i Piani Attuativi Locali, oltre che con la normativa nazionale e regionale in materia di emergenza sociale e sanitaria, di programmazione regionale e locale e di politiche attive del lavoro e di inserimento lavorativo mirato delle persone disabili (legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili").

Nel provvedimento predetto deve essere inoltre specificata la quota percentuale (che onde assicurare uniformità su tutto il territorio regionale non potrà essere inferiore al 30%) delle proprie forniture - sotto soglia comunitaria - di beni e servizi, diversi da quelli socio sanitari ed educativi, che l'amministrazione si impegna a riservare alle cooperative di tipo b).

Analogamente deve essere specificata nel provvedimento de quo la quota percentuale delle forniture di beni e servizi, pari o sopra soglia comunitaria, per le quali l'amministrazione intende avvalersi della particolare procedura di aggiudicazione prevista dall'art. 5, comma 4, della legge 381/1991.

Allo scopo di assicurare uniformità su tutto il territorio regionale si ritiene che tale quota non dovrebbe essere inferiore al 30% e che le persone svantaggiate assunte in dipendenza della fornitura debbano costituire almeno il 20% del personale normodotato impegnato, non concorrendo le persone svantaggiate alla determinazione del numero complessivo dei lavoratori relativamente al computo della loro quota percentuale.

La Giunta Regionale si impegna peraltro a reperire appositi finanziamenti da destinare agli enti pubblici per incentivare la stipula delle convenzioni di cui all' art. 5, comma 1, della L. 381/ 1991.

L'affidante utilizza quindi il convenzionamento:

- a) a fronte della richiesta di convenzionamento diretto da parte di una o di più cooperative sociali interessate alla gestione del servizio;
- b) su propria valutazione d'ufficio, nei casi in cui intende "acquistare" un bene o un servizio all'esterno;
- c) per affidamenti di servizi o di prestazioni con caratteristiche di organicità e completezza (comunque non riconducibili a mere prestazioni di manodopera).

2.2.2. Requisiti preliminari per l'affidamento

Per procedere ad affidamento alle cooperative sociali, mediante convenzionamento diretto, l'affidante dovrà verificare la presenza dei seguenti requisiti:

- a) iscrizione all'Albo Regionale delle cooperative sociali del Veneto, ai sensi dell'art. 6, comma 2 lett. a), della LR 23/2006, o ad altri albi regionali delle cooperative sociali (istituiti ai sensi dell'art. 9 della L. 381/1991);
- b) regolarità con le norme concernenti la revisione periodica cooperativa di cui al D. Lgs. 220/2002;
- c) rispetto delle norme di cui agli articoli 2,3,4,5,6 della Legge 3.4.2001, n. 142, relative al rispetto dei diritti individuali e collettivi del socio lavoratore, al trattamento economico, all'osservanza delle disposizioni in materia di previdenziale ed assicurativa e ad alle altre normative

applicabili al socio lavoratore, nonché all'esistenza ed al rispetto del regolamento interno alla cooperativa sociale;

- d) rispetto nei confronti dei lavoratori delle normative vigenti in materia assicurativa e previdenziale, retributiva e di prestazione del lavoro.

2.2.3. Caratteristiche e limiti degli affidamenti

- Per le **cooperative sociali di tipo A**, con riferimento quindi ai "servizi socio-sanitari ed alla persona", che rientrano nella categoria dei "contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice", si può ricorrere all'affidamento in convenzionamento diretto sia per servizi sotto che sopra soglia di rilievo comunitario.

- Per le **cooperative sociali di tipo B**, con riferimento quindi alla fornitura di beni e servizi finalizzati all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, di cui all'articolo 5 della legge n. 381/1991, gli affidamenti mediante il convenzionamento diretto devono essere inferiori al limite della soglia comunitaria prevista dalle direttive europee.

Sopra soglia comunitaria, stante il soprarichiamato limite, si potrà procedere, date le finalità di inserimento lavorativo di persone svantaggiate e deboli e ricorrendone i presupposti, all'affidamento del contratto pubblico utilizzando una delle seguenti procedure:

1. la riserva di partecipazione, di cui all'articolo 13 della L.R. 23/2006, come in seguito specificato;

2. l'inserimento nei bandi o capitolati di gara, fra le condizioni di esecuzione, dell'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma primo, della legge 381/1991 e con l'adozione di specifici programmi di recupero e di inserimento lavorativo (art. 5, ultimo comma, della L. 381/1991);

3. l'inserimento di una specifica clausola sociale, in applicazione dell'articolo 2, comma 2, del D. Lgs. 163/2006; in particolare, nei bandi di gara per le forniture sopra soglia, attribuendo almeno il 5% del punteggio sulla qualità per la partecipazione agli appalti di cooperative sociali di tipo B o di raggruppamenti temporanei d'impresa che associno cooperative sociali di tipo B.

2.2.4. Considerazioni di carattere procedurale.

Premesso che il convenzionamento diretto –come ben sottolineato dalla citata D.G.R. 4517/1997 - non va confuso con la procedura negoziata, di cui al D.Lgs. 163/2006, che rappresenta invece una delle tipiche procedure di scelta del contraente nell'ambito della contrattualistica pubblica, trattandosi di una modalità che – pur nel rispetto del principio dell'evidenza pubblica - può

aver luogo “in deroga alla disciplina in materia di contratti della Pubblica Amministrazione”,

la presente circolare intende dettare la disciplina procedurale per il convenzionamento diretto specularmente ed in continuità con quanto previsto dalle DD.G.R. Veneto n. 4517 del 16 dicembre 1997 e n. 1231 del 18 marzo 2005 atteso che la nuova legge regionale per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale - relativamente a questo strumento per l'affidamento dei servizi - si pone, come precisato in premessa, in una posizione di assoluta continuità rispetto alla precedente L.R. 24/1994.

La procedura di affidamento di servizi e forniture mediante convenzionamento diretto dovrà avvenire nel modo seguente:

1) breve indagine di mercato per conoscere il numero dei soggetti del territorio che svolgono l'attività che si intende affidare (salvo che gli stessi non siano già stati individuati nell'ambito della pianificazione zonale o dell'atto generale di indirizzo o mediante la predisposizione - a seguito di apposito bando - di un elenco di cooperative sociali, che presentino credenziali di integrazione con il territorio di appartenenza e con le iniziative della pianificazione locale)

2) invito al soggetto (o ai soggetti) individuato ed interessato a presentare , entro un congruo termine, un progetto su come si intende gestire l'attività, secondo le modalità, le esigenze e le specifiche tecniche individuate dall'amministrazione, con annessa relazione nella quale siano specificati gli elementi oggettivi per la scelta del contraente, di cui all'art. 12 della LR 23/2006 e degli ulteriori requisiti richiesti.

Si sottolinea - come già precisato nella DGR 4517/1997 - che non esiste un numero minimo di potenziali affidatari da invitare, in quanto l'amministrazione rimane sovrana nello scegliere il contraente con cui convenzionarsi, purché risponda ai requisiti dell'articolo 12 LR. 23/2006 e fermo restando il dovere di motivare la scelta nel provvedimento di affidamento dell'incarico e di adozione della convenzione che si andrà successivamente a stipulare.

3) esame dei progetti presentati e scelta del contraente sulla base della rispondenza agli elementi oggetti di individuazione dell'affidatario indicati nel citato art. 12 della L.R. 23/2006, tenendo conto - in relazione alle possibili situazioni - delle seguenti ulteriori indicazioni:

a) in caso di richiesta di convenzionamento diretto da parte di una cooperativa sociale, l'ente dovrà verificare la sussistenza, in capo della medesima, dei requisiti di legge, nonché delle capacità professionali e sociali e, in caso di esito positivo, procederà all'affidamento;

b) in caso di richiesta di convenzionamento diretto da parte di più cooperative sociali, l'ente, verificati i requisiti di cui al punto 1) e accertata la

tipologia e la quantità dei servizi o forniture affidabili, potrà - al fine di soddisfare al meglio gli interessi sociali coinvolti - promuovere un accordo tra le cooperative richiedenti onde ricondurre ad unicità progettuale e gestionale le istanze presentate ; in assenza di accordo procederà alla stipula della convenzione con le cooperative che meglio garantiscono il raggiungimento di risultati soddisfacenti in termini di produttività sociale;

c) in caso di mancanza di richieste di convenzionamento diretto da parte di cooperative sociali, gli enti che hanno la necessità di avviare al lavoro persone svantaggiate, poiché il recupero e l'inserimento sociale di queste rientra nei loro scopi istituzionali, potranno predisporre un bando riservato alle cooperative sociali di tipo b) per indurle a occuparsi di tali soggetti, dando la disponibilità ad incentivare gli inserimenti attraverso l'affidamento di servizi o forniture.

4) approvazione del provvedimento motivato di affidamento dell'incarico e di adozione del contratto secondo lo schema-tipo di convenzione allegato alla presente circolare

5) pubblicazione dell'avviso sui risultati della procedura di affidamento del servizio o della fornitura, ex art. 65 D.Lgs. 163/2006

2.2.5. Le convenzioni tipo

Posta in essere la procedura di individuazione dell'affidatario, l'amministrazione adotterà la *convenzione*-tipo, di cui agli allegati A e B, per disciplinare i rapporti tra l'amministrazione e la formazione sociale prescelta ed i relativi reciproci impegni.

3. RAPPORTI NELLA SUSSIDIARIETA' E CONFERIMENTO DELLA TITOLARITA' DEI SERVIZI (Art. 11 L.R. 23/2006)

In attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art.118 della Costituzione, la Regione promuove e sostiene **il conferimento della titolarità del servizio** alle Cooperative sociali, mediante il ricorso agli istituti disciplinati dall'art.5 della L. n.328/2000, dall'art.11 della L. n. 241/1990 e dall'art. 30 del D.L.vo n. 163/2006 (vds. art. 11, comma 1, L.R. n.23/2006).

Prosegue l'art. 11 precisando che la Giunta regionale, nel rispetto dei principi e della normativa statale e comunitaria prevista per gli appalti di servizi in materia socio- sanitaria e in materia di servizi alla persona, **definisce gli schemi-tipo e le norme procedurali di evidenza pubblica per il conferimento della titolarità dei servizi, mediante concessione o attraverso lo strumento degli accordi procedurali**, da inserire nei piani di zona e negli atti locali di programmazione e regolamentazione delle attività dei servizi alla persona.

Il conferimento della titolarità dei servizi, di cui al citato art. 11 della L.R. n.23/2006, non significa la privatizzazione degli stessi, né la rinuncia da parte

dei soggetti istituzionali ad una pubblica funzione, basta solo che si considerino gli strumenti

(entrambi di natura pubblicistica) che devono essere obbligatoriamente utilizzati che sono la concessione e gli accordi procedimentali.

Con il conferimento della titolarità del servizio, la titolarità della funzione sociale, in base al principio di sussidiarietà, viene partecipata ma non trasferita, mentre la titolarità della gestione del servizio viene ceduta senza inficiare il carattere di pubblico servizio.

Anche **l'accreditamento**, secondo la Cassazione a sezioni unite, è una forma di concessione amministrativa; è un istituto quindi che ha natura pubblicistica e non privatistica.

Per questa ragione deve trovare collocazione all'interno di questo paragrafo che disciplina i rapporti nella sussidiarietà.

3.1. Ricorso ai rapporti nella sussidiarietà:

L'affidante utilizza queste modalità:

- a) su richiesta da parte di una o di più cooperative sociali interessate alla gestione del servizio e su propria valutazione d'ufficio, anche per favorire le capacità di progettazione delle formazioni sociali;
- b) quando l'amministrazione intende condividere con la cooperativa sociale responsabilità inerenti l'esercizio di funzioni pubbliche;
- c) per affidamenti di servizi di complessità e autonomia organizzativa.

3.2. Determinazioni e requisiti generali preliminari per il conferimento della titolarità dei servizi

All'interno dell'Atto generale di indirizzo con il quale vengono definiti i servizi da affidare secondo i sistemi tipici della contrattualistica pubblica o mediante il convenzionamento diretto, le Pubbliche Amministrazioni possono indicare i servizi per i quali intendono procedere al conferimento della titolarità ai soggetti sociali mediante il ricorso agli istituti della concessione o dell'accordo procedimentale.

Nello stesso atto potranno essere specificati i motivi che giustificano il ricorso a tali forme di affidamento, i benefici che deriveranno agli utenti ed alla comunità, la rilevanza economica del servizio.

Per procedere ad affidamento alle cooperative sociali, mediante rapporti nella sussidiarietà, l'affidante dovrà verificare la presenza dei seguenti requisiti:

- iscrizione all'Albo Regionale delle cooperative sociali del Veneto, ai sensi dell'art. 6, comma 2 lett. a) della L.R. 23/2006, o ad altri albi regionali delle cooperative sociali (istituiti ai sensi dell'art. 9 della L. 381/1991);

- regolarità con le norme concernenti la revisione periodica cooperativa di cui al D. Lgs. 220/2002;
- rispetto delle norme di cui agli articoli 2,3,4,5,6 della Legge 3.4.2001, n. 142, relative al rispetto dei diritti individuali e collettivi del socio lavoratore, al trattamento economico, all'osservanza delle disposizioni in materia previdenziale ed assicurativa ed alle altre normative applicabili al socio lavoratore, nonché all'esistenza ed al rispetto del regolamento interno alla cooperativa sociale;
- rispetto nei confronti dei lavoratori delle normative vigenti in materia assicurativa e previdenziale, retributiva e di prestazione del lavoro.

3.3. Considerazioni di carattere procedurale

Per quanto riguarda i rapporti nella sussidiarietà, non è previsto nessun limite connesso alla soglia comunitaria, data anche la previsione dell'art. 30 - comma 1 - del D.Lgs. 163/2006 che stabilisce l'esclusione dell'applicazione della norma alle concessioni di servizi, salvo quanto disposto dallo stesso art. 30.

Relativamente alle modalità con cui l'affidante può procedere all'individuazione della cooperativa sociale con cui concretizzare i rapporti nella sussidiarietà, di cui all'articolo 11 della L.R. 23/2006, è necessario salvaguardare i principi generali di trasparenza e *par condicio* attraverso un'adeguata informativa ai soggetti potenzialmente interessati ed idonei alla gestione del servizio, con la possibilità anche di fare ricorso ad un elenco di cooperative sociali, che presentino credenziali di integrazione con il territorio di appartenenza e con le iniziative della pianificazione locale, preventivamente predisposto dalla Pubblica Amministrazione a seguito di apposito bando, salvo che le stesse non siano già state individuate nell'ambito della pianificazione zonale o dell'atto generale di indirizzo.

Sul piano procedurale emergono degli aspetti di differenziazione a seconda del rapporto nella sussidiarietà di natura concessoria che si intende attivare :

- A) *Conferimento della titolarità del servizio mediante concessione*
- B) *Conferimento della titolarità del servizio mediante accordo procedimentale*
- C) *Accreditamento istituzionale (ex art. 15 e seguenti L.R. 22/2002)*

A) Conferimento della titolarità del servizio mediante concessione

La concessione è una modalità tradizionale di esternalizzazione di servizi pubblici, anche se poco usata per l'affidamento dei servizi sociali.

La concessione di un pubblico servizio si sostanzia nel caso in esame in un provvedimento amministrativo con il quale si trasferisce in capo ad un soggetto sociale non profit (cooperativa sociale) un potere di cui la pubblica amministrazione è titolare, ma che la stessa non intende esercitare direttamente,

pur rimanendo la titolarità del potere in capo alla P.A. Il concessionario diventa temporaneamente sostituto della pubblica amministrazione nell'adempimento della funzione pubblica ed eroga in tale veste il pubblico servizio ad esso affidato.

La concessione di servizi è ora specificamente normata dal codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. 163/2006, anche se - nella considerazione che la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio - per buona parte essa viene sottratta alla disciplina del decreto predetto, che si applica nei limiti delle sole disposizioni contenute nell'art 30 dello stesso.

La concessione è un istituto giuridico mediante il quale il concessionario diviene una sorta di alter ego dell'amministrazione titolare della funzione, per conto della quale, ma in nome proprio, eroga un servizio pubblico, con l'assunzione del rischio gestionale.

Il rapporto concessorio di servizi, peraltro, riguarda sempre un articolato rapporto trilaterale che interessa l'amministrazione, il concessionario e gli utenti del servizio. Normalmente, nella concessione di servizi il costo grava sui privati/utenti.

Resta a carico del citato concessionario, in tutto o in parte, il cosiddetto rischio economico, nel senso che la sua remunerazione dipende, in misura residua rispetto alla eventuale quota partecipativa posta preventivamente a carico della Pubblica amministrazione, dai proventi che può trarre dalla gestione del servizio.

Con la concessione il rapporto di fornitura intercorre infatti direttamente tra concessionario e utente e quest'ultimo corrisponde al concessionario la tariffa eventualmente prevista per il servizio e quindi in questo caso il concessionario gestisce un pubblico servizio per conto dell'amministrazione pubblica titolare della funzione ma in nome proprio nei confronti dell'utenza.

Si evidenzia la natura "pubblica" dell'istituto concessorio che attribuisce all'ente un potere di valutazione della finalità di tutela del pubblico interesse del servizio, con la conseguente facoltà di modificare le clausole dell'accordo e le modalità di erogazione del servizio (fino addirittura a recedere dallo stesso previo idoneo ristoro degli eventuali danni arrecati al privato) a fronte di mutate condizioni di contesto e di evoluzione dei bisogni.

A.1. Aspetti procedurali

Relativamente alle modalità di conferimento della titolarità del servizio mediante concessione, l'art. 30, comma 3, del D. Lgs. 163/2006 stabilisce che la scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato CE e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi. Tenuto conto delle disposizioni di cui all'art. 30 del D.lgs. 163/2006, la procedura di affidamento

alle cooperative sociali mediante conferimento della titolarità del servizio in concessione può prevedere le seguenti fasi:

- 1) il concedente elabora (anche attraverso attività di coprogettazione) un progetto di massima del servizio con indicate le caratteristiche ritenute irrinunciabili dall'amministrazione e le linee guida per la progettazione esecutiva;
- 2) l'amministrazione procedente invita, attraverso un avviso pubblico, almeno cinque concorrenti (se sussistono in tale numero soggetti sociali qualificati in relazione all'oggetto della concessione) a presentare un progetto esecutivo su come intendono gestire il servizio, con connessa relazione in riferimento ai requisiti di cui all'art. 12;
- 3) esame dei progetti esecutivi presentati ed eventuale selezione del contraente, mediante il ricorso ai criteri di scelta di cui all'art. 12;
- 4) adozione e pubblicazione del provvedimento motivato dell'incarico e adozione del contratto di concessione, secondo lo schema-tipo allegato alla presente circolare.

A.2. Schema-tipo.

Posta in essere la procedura di individuazione dell'affidatario al quale conferire la titolarità del servizio mediante concessione, l'amministrazione adotterà lo schema-tipo di contratto *di concessione*, di cui all'allegato C.

B) Conferimento della titolarità del servizio mediante accordo procedimentale

L'accordo procedimentale, previsto dall'art. 11 della L. 241/1990, così come modificato da successive disposizioni legislative, rappresenta lo strumento giuridico più adatto per l'instaurazione di rapporti fra Ente pubblico ed enti privati non profit - nel caso specifico, cooperative sociali - che intendano aderire alle responsabilità che discendono dall'esercizio della funzione sociale pubblica.

L'accordo procedimentale rappresenta l'applicazione nel procedimento amministrativo del principio di amministrazione consensuale e si sostanzia nell'accordo concluso dalla pubblica amministrazione procedente con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale (accordi integrativi) ovvero in sostituzione di questo (accordi sostitutivi).

Il provvedimento è il risultato del confronto dialettico tra la P.A. ed il soggetto sociale al fine di perseguire l'interesse generale della comunità.

Tale strumento, avendo natura pubblicistica, è soggetto ad eventuali nuove valutazioni dell'Amministrazione relativamente alla tutela del pubblico interesse. Ne consegue la possibilità di cambiare l'accordo o, persino,

recedere dallo stesso (previo idoneo ristoro degli eventuali danni arrecati al privato) ove l'Amministrazione si trovasse di fronte a mutate condizioni di contesto.

Il seguente modello procedurale è applicabile in situazioni in cui l'ente pubblico intende avvalorare una rete territoriale di servizi, nella quale gli enti gestori sono chiamati a partecipare, in un'ottica di "rete multilaterale", non solo alle tradizionali attività di gestione e di offerta dei servizi, ma anche alle fasi di pianificazione, organizzazione, gestione e valutazione dei sistemi territoriali integrati di interventi e servizi alla persona.

Si sostanzia in tal modo il principio di sussidiarietà e la valorizzazione del ruolo dei soggetti del terzo settore, in armonia con quanto disposto in particolare dagli artt. 1, 5 e 19 della legge 328/2000.

Il modello si applica quindi, in primis, all'interno dei processi di pianificazione territoriale (Piano di Zona e Piani specifici di area).

I soggetti responsabili della formulazione del piano di zona dei servizi alla persona

(i comuni associati negli ambiti territoriali di cui all'art. 8, comma 3, lett. a) della L. 328/2000 così come definiti dall'art. 128, comma 4, della L.R. 11/2001, d'intesa con le aziende unità socio sanitarie locali) sono chiamati a definire e regolamentare specifici "sistemi di accesso" con i quali definire – attraverso idonee forme di rappresentanza e di rappresentatività - i criteri e le modalità di ammissione dei soggetti sociali alla costruzione ed alla realizzazione del sistema locale a rete integrato di interventi e di servizi alla persona ed alla conseguente partecipazione al processo complessivo di pianificazione, programmazione, organizzazione, gestione, verifica e valutazione dei risultati.

Il piano di zona può costituire anche la sede per approvare, previo apposito bando o avviso pubblico finalizzato a consentire la possibilità da parte delle cooperative interessate di esplicitare le proprie chances partecipative anche di co-progettazione, un preventivo elenco generale di cooperative suddiviso per tipologia di servizio, nell'ambito del quale i soggetti pubblici interessati possono individuare il soggetto sociale a cui affidare il servizio o la fornitura.

L'elenco si intende dinamico, avrà la stessa validità del Piano di Zona (di norma triennale) e sarà aggiornato almeno annualmente, in occasione della predisposizione della relazione annuale di valutazione del piano, sulla base delle richieste di inserimento pervenute da parte di cooperative sociali in possesso di requisiti richiesti dal bando.

I criteri di ammissione alla "rete territoriale", quali soggetti sociali realizzatori degli obiettivi, delle azioni, dei progetti, delle attività e degli interventi concertati nell'ambito della pianificazione zonale, dovranno essere coerenti per le unità di offerta dalla stessa previste con le condizioni e con i requisiti di accreditamento istituzionale, di cui alla legge 22/2002.

B.1. Aspetti procedurali

L'articolo 11, comma 1, della L. 241/1991 testualmente recita: "In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'art. 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

Pertanto, la procedura di avvio dell'accordo, ferma restando la facoltà dell'amministrazione di farsi promotrice della medesima, è attivata, di norma, dalla richiesta di accordo, che nel caso in esame può venire da una cooperativa interessata, che si propone non nella tradizionale logica oppositiva dell'interesse privato nei confronti di quello pubblico, ma in quella collaborativa o di partnership, che significa volontà di lavorare insieme per il bene comune e di assumere volontariamente responsabilità connesse all'esercizio di pubbliche funzioni (partecipazione alla funzione sociale pubblica).

Gli accordi devono essere stipulati per iscritto, a pena di nullità, e ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, le norme del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

La stipulazione degli accordi sostitutivi del provvedimento amministrativo di conferimento della titolarità del servizio deve essere preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento e quindi del soggetto titolare della funzione pubblica (art. 11, comma 4-bis, L. 241/1990 e successive modifiche ed integrazioni).

Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi sono riservate, ex art. 11, comma 5, della L. 241/1990, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La procedura di evidenza pubblica per il conferimento della titolarità dei servizi attraverso lo strumento dell'accordo procedimentale di collaborazione (ai sensi dell'art. 11 L. 241/1990 e più specificatamente del combinato disposto dall'art. 119 d.lgs. 267/2000 Testo unico degli enti locali e dall'art. 43 legge 27 dicembre 1997, n. 449), al quale autorevoli commentatori attribuiscono natura concessoria, può svilupparsi –applicando analogicamente i principi e i limiti stabiliti per la concessione di servizi dall'art. 30 del d.lgs. 163/2006- secondo le seguenti fasi:

1) invito ai soggetti che hanno partecipato ai tavoli tematici di pianificazione e a quelli che, anche a seguito pubblico avviso od invito, hanno manifestato la volontà di concorrere per la realizzazione degli obiettivi, delle azioni, dei progetti, delle attività e degli interventi concertati nell'ambito della pianificazione zonale, a formulare - in relazione alle aree di servizio di

interesse - le loro proposte di collaborazione o le loro progettualità esecutive, ai fini della eventuale stipula di un accordo procedimentale; deve trattarsi naturalmente di servizi per i quali, direttamente con gli strumenti di pianificazione locale o mediante l'atto generale di indirizzo, le Pubbliche Amministrazioni hanno previsto di procedere al conferimento della titolarità ai soggetti sociali mediante il ricorso agli istituti della concessione o dell'accordo procedimentale

2) raccolta e valutazione delle manifestazioni di interesse alla gestione dei servizi o alla erogazione degli interventi previsti dall'attività di pianificazione: nel caso in cui vi siano più dichiarazioni di interesse, viene sollecitato un possibile accordo fra i richiedenti al fine di ricondurre tali manifestazioni ad unico progetto complessivo. In tal caso si ipotizza un "accordo multilaterale" (cfr. allegato D) che, oltre a definire gli aspetti di regolamentazione generale del sistema (criteri comuni di accesso ai servizi, requisiti minimi di qualità - anche ulteriori rispetto a quelli previsti dalla L.R. 22/2002, criteri di definizione delle tariffe, criteri di partecipazione dell'utenza, ecc.), individua anche il contributo specifico dei vari soggetti alla realizzazione del piano di intervento.

3) nel caso in cui, esperito il tentativo di conciliazione, non sia possibile ricondurre ad un unico progetto complessivo le disponibilità dei diversi soggetti sociali coinvolti, l'Ente pubblico - dopo puntuale valutazione e confronto dei progetti presentati - potrà procedere all'affidamento dei servizi previsti nel piano in primis secondo il criterio del grado di coinvolgimento del privato nel rapporto di sussidiarietà (partecipazione gratuita, partecipazione sostenuta, partecipazione con risorse proprie, ecc.), in subordine secondo il criterio del progetto/offerta economicamente più vantaggiosa

4) individuato il soggetto unico interessato o il migliore progetto tra quelli presentati dai soggetti sociali candidati, si procede ad avviso e pubblicazione del provvedimento motivato dell'incarico e alla stipula dell'accordo procedimentale, preceduto dalla relativa determinazione a contrarre.

B.2. Schema-tipo

Completata la procedura per conferimento della titolarità del servizio mediante accordo procedimentale, determinato il contenuto del provvedimento finale o in sostituzione di questo, l'amministrazione procede alla stipula dell'accordo procedimentale di collaborazione (ai sensi dell'art. 11 L. 241/1990 e, più specificatamente, del combinato disposto dall'art. 119 del D.Lgs. 267/2000 Testo unico delle autonomie locali e dall'art. 43 legge 27/12/1997 n. 449), secondo lo schema-tipo di cui all'allegato D.

C) Accreditamento istituzionale e accordi contrattuali e gestionali (art. 15 e seguenti L. R. 22/2002)

Ai fini di valorizzare i rapporti nella sussidiarietà, ai sensi dell'art. 11 della L.R. 23/2006, sono da considerare – per la natura concessoria dell'accreditamento nei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali - anche gli accordi contrattuali e gestionali conseguenti all'accreditamento istituzionale, previsti dall'art. 17 della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali".

L'accreditamento rappresenta uno strumento di regolazione del sistema di produzione e di offerta dei servizi e strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali, che si fonda sul criterio del rispetto della programmazione socio-sanitaria regionale ed attuativa locale. L'accreditamento istituzionale può quindi costituire una ulteriore procedura concessoria di regolazione dell'accesso di enti e soggetti sociali, tra cui le cooperative sociali, nel sistema di gestione dei servizi territoriali alla persona, prevedendo in questo modo il riconoscimento in capo ai soggetti accreditati della compartecipazione all'esercizio della funzione pubblica sociale.

L'ente pubblico esercita la funzione di ente accreditante di soggetti gestori di servizi subordinatamente alla sussistenza di determinate condizioni ed al possesso di determinati requisiti. I suddetti requisiti dovranno essere coerenti e rifarsi ai requisiti previsti dal sistema di accreditamento istituzionale regionale ai sensi della L.R. 22/2002.

Con tale sistema di regolazione l'utenza – possibile beneficiaria di "impegnative" o contributi spendibili nel sistema di offerta accreditato – potrà esercitare il diritto di scelta tra i soggetti accreditati, pur nell'ambito dei regolamenti territoriali inerenti i criteri di accesso, i criteri di partecipazione alla spesa, i criteri di valutazione multidimensionale e di accompagnamento dell'utenza da parte dei servizi territoriali.

L'accreditamento rappresenta la condicio sine qua non per la stipula degli accordi contrattuali e questi ultimi il necessario presupposto per la remunerazione delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali erogate nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi alla persona da parte delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, nonché degli enti locali.

C.1. Aspetti procedurali e schema-tipo

I rapporti fra i soggetti sociali accreditati (alla stregua di tutti gli altri soggetti interessati all'instaurazione di nuovi rapporti pubblico-privato fondati sul criterio dell'accreditamento) e gli enti pubblici saranno regolati secondo la disciplina definita dalla Giunta Regionale, in attuazione dell'art.17 della L.R. 22/2002, Giunta che è chiamata a definire gli accordi contrattuali e ad individuare i soggetti interessati, come di seguito specificato :

- "La Giunta regionale disciplinai rapporti di cui all'art. 8 quinquies del d. lgs. 502/1992 e successive modificazioni mediante uno schema tipo di

accordo contrattuale con il quale si stabiliscono l'indicazione delle quantità e delle tipologie di prestazioni da erogare e le modalità delle verifiche e dei controlli." (art. 17, comma 3, L.R. 22/2002).

- "La Giunta regionale definisce..... lo schema tipo di accordo per l'organizzazione, la gestione e l'erogazione di servizi socio-sanitari e sociali tra aziende ed enti del servizio sanitario regionale, enti locali e soggetti accreditati." (art. 17, comma 5, L.R. 22/2002).

4. PROCEDURA RISERVATA PER LE COOPERATIVE SOCIALI TIPO B (Art. 13 L.R. 23/2006)

L'art. 13, comma 1, della L.R. 23/2006 recita:

"Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, qualora la maggioranza dei lavoratori interessati sia composta di persone svantaggiate o deboli di cui all'articolo 3, che in ragione della natura del loro svantaggio o della gravità del loro disagio, non sono in grado di esercitare un'attività professionale in condizioni normali, possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione a singoli appalti o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, o riservarne l'esecuzione, nel contesto di programmi di lavoro protetti, a cooperative sociali che svolgono le attività di cui all'[articolo 2](#), comma 1, lettera b), ovvero ad analoghi organismi aventi sede negli stati membri della Comunità europea.

L'art. 13 della L.R. 23/2006 introduce una particolare procedura di aggiudicazione di appalti pubblici (o di affidamento), quella riservata a cooperative sociali di tipo b) o ad analoghi organismi aventi sede negli stati membri della Comunità europea; la riserva può riguardare qualsiasi appalto pubblico quale che sia il suo oggetto (acquisizione di servizi , forniture o esecuzione di lavori) o il suo valore , sia di rilevanza comunitaria che sotto soglia.

Questa disposizione regionale, ancorché non la citi espressamente, si pone sostanzialmente in linea con quanto stabilito in materia di appalti riservati dall'art. 52 del D. Lgs. 163/2006 (che recepisce l'art. 19, direttiva 2004/18 e l'art. 28, direttiva 2004/17), norma quest'ultima che non si riferisce peraltro alle sole cooperative ed imprese sociali.

Alle riserve di cui all'art. 13 della L.R. 23/2006 sono da applicarsi comunque i principi dell'evidenza pubblica, per cui ferma restando la previsione nel bando di gara di una riserva a favore dei soggetti sociali più sopra specificati, la procedura di affidamento deve rivestire sempre il carattere pubblicistico.

L'amministrazione affidante – ricorrendone i presupposti soggettivi e le condizioni previste dalla norma - utilizza questa modalità:

- a) a fronte della richiesta da parte di una o di più cooperative sociali interessate alla gestione del servizio;
- b) su propria valutazione d'ufficio, nei casi in cui intende "acquistare" all'esterno un bene o un servizio di un importo pari o superiore alla "soglia" comunitaria, non essendo consentito l'utilizzo del convenzionamento diretto;
- c) per sviluppare azioni di politica attiva del lavoro volta all'inserimento di persone svantaggiate e deboli.

4.1. Caratteristiche e limiti degli affidamenti.

Tale procedura è riservata alle cooperative sociali di tipo B o ad analoghi organismi aventi sede negli stati membri della Comunità europea, qualora la maggioranza dei lavoratori da occupare nel servizio oggetto di appalto, sia composta da persone svantaggiate o deboli di cui all'articolo 3 L.R. 23/2006, che in ragione della natura del loro svantaggio o della gravità del loro disagio, non sono in grado di esercitare un'attività professionale in condizioni normali. Nella scelta del soggetto sociale contraente, in sede di applicazione dei criteri di valutazione previsti dal comma 3 dell'art 12 L.R. 23/2006, saranno privilegiate, nella determinazione del punteggio, le imprese che parteciperanno all'appalto riservato, con una maggior percentuale di persone svantaggiate e/o deboli già inserite nell'organico della propria base sociale.

4.2. Considerazioni di carattere procedurale.

Qualora per la commessa da esternalizzare non si potesse procedere ad altra forma di affidamento (né convenzionamento diretto perché contratto di rilevanza comunitaria, né rapporto concessorio nella sussidiarietà perché non ve ne sono le caratteristiche proprie), è possibile utilizzare questa forma di aggiudicazione mediante appalto pubblico riservato, esplicitando la riserva di partecipazione nel bando o capitolato di gara.

Si precisa che l'affidante, in alternativa alla procedura di cui all'art. 13 L.R. 23/2006 e se giudicate più convenienti in ragione all'oggetto dell'appalto e delle esigenze sociali da soddisfare, potrà anche procedere all'affidamento mediante:

- appalto pubblico con inserimento delle indicazioni previste dall'art. 5, ultimo comma, della L. 381/1991 (previsione nei bandi di gara e nei capitolati, fra le condizioni di esecuzione, della possibilità di prevedere l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'art. 4 L. 381/1991 e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo);
- appalto pubblico con l'inserimento di una specifica clausola sociale, di cui all'articolo 2, comma 2, del D. Lgs. 163/2006 ed in particolare

attribuendo, nei bandi di gara per le forniture sopra soglia, almeno il 5% del punteggio sulla qualità per la partecipazione agli appalti di cooperative sociali di tipo b) o di raggruppamenti temporanei d'impresa che associno cooperative sociali di tipo b).

4.3. Schema-tipo.

L'amministrazione potrà utilizzare, nella volontà di procedere ad aggiudicazione riservata ai sensi dell'art. 13 L.R. 23/2006, lo schema-tipo di procedura (bando di gara e capitolato), di cui all'allegato E.

Lo schema tipo utilizza la procedura aperta, a titolo meramente esemplificativo;

l'amministrazione potrà ovviamente ricorrere alla procedura di aggiudicazione prevista dal codice degli appalti pubblici ritenuta più conveniente, in relazione all'oggetto del contratto da affidare o al suo valore.

5. DISCIPLINA COMUNE PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI E PER IL CONFERIMENTO DELLA TITOLARITA' DEGLI STESSI (Artt. 12, 14 e 15 LR 23/2006)

L'art. 12 della L.R. 23/2006 prevede i criteri da seguire per la scelta del soggetto sociale cui affidare i servizi o al quale conferire la titolarità degli stessi.

L'art. 14, comma 1, stabilisce la normale durata pluriennale dei contratti relativi alla fornitura di beni e servizi caratterizzati da prestazioni ricorrenti.

L'art. 15 stabilisce che, in occasione dell'affidamento dei servizi o del conferimento della titolarità degli stessi, siano previste forme di valutazione e di verifica della qualità delle prestazioni anche mediante il coinvolgimento diretto degli utenti e la promozione di indagini finalizzate a monitorare il grado di soddisfazione dei bisogni. La struttura regionale competente in materia ispettiva o in materia di servizi sociali ed i comuni possono effettuare verifiche sui servizi oggetto dell'affidamento.

5.1. Criteri di valutazione (Art. 12 LR 23/2006)

L'art. 12 della L.R. 23/2006 prevede i criteri per la scelta del soggetto sociale cui affidare i servizi o al quale conferire la titolarità degli stessi, escludendo l'applicazione del solo criterio del massimo ribasso.

Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica dovranno pertanto provvedere all'affidamento o al conferimento di cui sopra sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Se sono candidate più cooperative per l'esecuzione di lavori, la fornitura di beni, la prestazione di servizi, nella scelta del contraente per l'affidamento del

servizio si valuta il progetto di gestione del servizio presentato secondo le procedure illustrate sopra e si fa riferimento ai criteri di valutazione di cui all'art. 12 della L.R. 23/2006.

Con riferimento a tali criteri di valutazione, gli enti affidanti, anche attraverso appositi regolamenti, possono elaborare ed applicare ulteriori specifici e definiti sottocriteri.

5.1.1. Individuazione dei criteri

Si invitano gli enti affidanti ad utilizzare e declinare i suddetti criteri con riferimento alla seguente classificazione:

- criteri di accesso al procedimento
- criteri soggettivi di valutazione (inerenti il soggetto affidatario)
- criteri oggettivi di valutazione inerenti il progetto di gestione del servizio.

Per l'affidamento e per il conferimento della titolarità dei servizi alla persona e per la fornitura di beni e servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi, elementi oggettivi di valutazione sono:

Criteri di accesso (per poter accedere ad un affidamento ai sensi della presente circolare)

1. Criteri di cui all'art. 12 L.R. 23/2006:
 - f) il rispetto delle norme contrattuali di settore
 - e) il possesso degli standard funzionali previsti dalle normative nazionali e regionali di settore.
2. Ulteriori requisiti preliminari per l'affidamento previsti nella presente circolare.

Criteri soggettivi di valutazione (inerenti il soggetto affidatario)

1. Criteri di cui all'art. 12 L.R. 23/2006:
 - a) il radicamento costante nel territorio e il legame organico con la comunità locale di appartenenza finalizzato alla costruzione di rapporti con i cittadini, con i gruppi sociali e con le istituzioni
 - b) la partecipazione dei vari portatori di interessi nella base sociale e nel governo della cooperativa sociale
 - c) la previsione puntuale nello statuto del servizio oggetto dell'affidamento
 - d) la solidità di bilancio dell'impresa.
2. Eventuali ulteriori criteri di valutazione previsti dall'ente affidante.

Criteri oggettivi di valutazione (inerenti il progetto di gestione del servizio)

1. Criteri di cui all'art. 12 L.R. 23/2006:
 - g) la capacità progettuale, organizzativa ed innovativa
 - h) la qualificazione professionale degli operatori
 - i) la valutazione comparata costi/qualità desunta da corrispondenti servizi pubblici o privati.
2. Eventuali ulteriori criteri di valutazione previsti dall'ente affidante, anche

con riferimento alla classificazione dei requisiti contenuta nei provvedimenti regionali applicativi della L.R. 22/2002 (requisiti organizzativi, funzionali, tecnologici-strutturali).

Per l'affidamento della fornitura di beni e servizi a cooperative sociali di tipo b), oltre agli elementi di cui sopra, risulta elemento oggettivo di valutazione il progetto relativo all'inserimento delle persone deboli e svantaggiate di cui all'art. 3 della medesima Legge Regionale. Tale progetto dovrà contenere:

- a) elementi in grado di testimoniare l'organico radicamento territoriale del progetto stesso
- b) numero delle persone svantaggiate e deboli impegnate
- c) la tipologia dello svantaggio in relazione alla prestazione lavorativa richiesta
- d) ruolo e profilo professionale di riferimento;
- e) presenza di piani individualizzati contenenti obiettivi a medio e lungo termine
- f) numero e qualifica delle eventuali figure di sostegno.

5.1.2. Ponderazione dei requisiti

Fatti salvi i casi in cui il prezzo del servizio sia predeterminato dall'Ente affidante, si propone di attribuire al fattore prezzo un peso non superiore al 40% del totale del punteggio assegnato. Il rimanente 60% viene distribuito tra i criteri di valutazione soggettivi (inerenti il soggetto affidatario) e i criteri oggettivi (inerenti il progetto di gestione del servizio), in particolare:

- criteri di valutazione soggettivi: 30%
- criteri di valutazione oggettivi : 30%

5.2. Durata e corrispettivi (Art. 14 LR 23/2006)

5.2.1. Durata

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, della L.R. 23/2006, al fine di garantire, attraverso la continuità del servizio, un adeguato livello qualitativo ed un efficace processo di programmazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni, tutte le modalità di affidamento di cui al Capo V hanno di norma *durata pluriennale*. Ogni scelta in senso contrario operata dall'Ente pubblico dovrà essere appositamente motivata. Si consiglia una minima durata triennale.

Alla scadenza del contratto è possibile procedere a proroga nei casi e con le modalità previste dall'art. 23 della legge 18/4/2005, n.62.

E' possibile altresì procedere alla ripetizione di servizi analoghi già affidati, nel rispetto dei requisiti previsti dall'art. 57, comma 5 lett. b), del d.lgs.163/2006.

Sempre ai sensi del citato art. 57, comma 7, del codice degli appalti è in ogni caso vietato il rinnovo tacito dei contratti aventi ad oggetto forniture, servizi e lavori; il rinnovo è consentito invece, ai sensi del comma 1 dell'art. 29 del codice dei contratti pubblici, quale tecnica di determinazione della durata contrattuale e quale opzione da programmare nel bando.

Le norme più sopra richiamate del codice dei contratti pubblici, di cui al d. lgs 12.04.2006, n. 163 che costituisce il quadro generale di riferimento per i pubblici appalti, si applicano ai contratti pubblici, fatti salvi quelli non contemplati nel codice ed i contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione dello stesso, tra i quali rientrano gli appalti in materia sanitaria e di servizi sociali, nonché quelli ricreativi, culturali e sportivi, di cui alle categorie 25 e 26 dell'Allegato II B al medesimo Decreto Legislativo, per i quali ai sensi dell'art. 20 del decreto si applicano esclusivamente le disposizioni agli articoli 68 (specifiche tecniche), 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento) e 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati).

Alla luce delle predette considerazioni il rinnovo dei contratti è pertanto ammesso esclusivamente per i contratti aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, forniture o l'esecuzione di lavori, per i quali è previsto l'affidamento anche in deroga alle procedure ordinarie della contrattualistica pubblica (convenzionamento diretto) o mediante il ricorso agli istituti tipici dei rapporti nella sussidiarietà (concessione, art. 30 codice dei contratti pubblici, o accordo procedimentale).

Nelle ipotesi contrattuali nelle quali è legittimamente possibile il rinnovo, deve essere specificamente prevista nella convenzione, nel contratto o nel capitolato di oneri la facoltà per l'Ente pubblico di rinnovare il contratto, fatti salvi la verifica della permanenza, in capo alla cooperativa sociale affidataria, dei requisiti sociali e professionali richiesti al momento dell'affidamento iniziale ed il raggiungimento dei risultati attesi.

Il rinnovo, nel rispetto degli elementi caratterizzanti il contratto iniziale, implica la stipula di un nuovo contratto/convenzione, recante, all'occorrenza, qualsiasi revisione in ordine allo svolgimento di attività aggiuntive, accessorie e secondarie rispetto al servizio principale, ai rappresentanti legali, al costo del servizio, alla maggior tutela della persona degli utenti, ecc.

Il rinnovo viene effettuato per la medesima durata della convenzione iniziale.

E' assolutamente ragionevole che gli enti pubblici, considerata la finalità di interesse generale che le cooperative sociali perseguono, garantiscano forme di continuità e di

stabilità nel rapporto con esse, perché solo così l'azione sociale può esplicare la sua efficacia.

L'opportunità del rinnovo va valutata tenendo presenti le disposizioni di cui all'art. 11 della L. 328/2000, all'art. 4 del D.P.C.M. 30.3.2001, all'art. 12, comma 1, della L.R. 23/2006, prendendo come criteri di ponderazione soprattutto elementi diversi dal mero criterio economico, in particolare il raggiungimento degli obiettivi inerenti la promozione umana, l'integrazione sociale e lavorativa, l'assistenza e la cura alla persona, la valorizzazione della dignità umana, la lotta all'emarginazione, lo sviluppo culturale, sociale, educativo dei gruppi cui il servizio è stato rivolto.

La valutazione negativa di tali elementi o anche di uno solo di essi, qualora esso sia determinante nella connotazione del servizio, comporta la non ammissibilità del rinnovo.

Tale decisione di rifiuto di rinnovo, adeguatamente esplicitata e motivata, va notificata all'affidataria.

5.2.2. Determinazione dei corrispettivi

Ai sensi dell'art. 14, comma 2 della L.R. 23/2006, nella determinazione dei corrispettivi, dei prezzi e delle tariffe di riferimento praticati dalle cooperative sociali, si fa riferimento ai seguenti criteri:

a) per i servizi alla persona:

- nel caso di servizi standardizzati i corrispettivi, comprensivi dei costi di gestione, sono determinati sulla base dei valori di riferimento per le diverse tipologie di servizio: rette medie e altri riferimenti standard;

- nel caso di servizi innovativi o non standardizzati i corrispettivi sono determinati sulla base dei dati desumibili dal progetto dettagliato ed oggetto di specifiche verifiche;

b) per la fornitura di beni e servizi di cui all'art. 5 della legge 381/1991 e lavori:

- i corrispettivi vengono determinati sulla base di parametri oggettivi di costo quali i mercuriali delle camere di commercio o perizie asseverate da parte di ordini professionali.

Nella formazione dei corrispettivi al costo del lavoro vanno aggiunti i costi relativi agli elementi materiali e strumentali, all'organizzazione complessiva e coordinata dei diversi fattori materiali, immateriali e umani che concorrono alla realizzazione del servizio.

Troppo spesso gli enti affidano servizi alle cooperative sociali con il criterio del massimo ribasso, senza tener conto delle più volte richiamate disposizioni normative nazionali e regionali che prevedono invece l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Con quest'ultimo termine si deve intendere naturalmente l'offerta nel suo insieme, cioè - se parliamo di cooperative di tipo b) - nel senso del rapporto qualità/prezzo della prestazione

unitamente al progetto di inserimento lavorativo delle persone svantaggiate (ovvero l'attività da svolgere più la funzione di recupero e reinserimento sociale). La scelta non può avvenire semplicemente confrontando i prezzi offerti per la fornitura della merce (valore commerciale del bene e servizio diverso da quello socio-sanitario ed educativo), ma si dovrà necessariamente tener conto del fattore sociale, al fine di garantire la valorizzazione di tutti gli elementi in gioco e cioè in altri termini al valore commerciale del prodotto materiale offerto si dovrà sommare il valore aggiunto sociale.

Tale principio, anche senza voler ricordare che " Il principio di economicità può essere subordinato ... ai criteri ... ispirati ad esigenze sociali, nonché alla tutela della salute..." art. 2, comma 2, del d. lgs. 163/2006, si colloca assolutamente in linea col principio di economicità, estrinsecazione del più generale principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sul quale si fonda l'attività amministrativa, come sancito dall'art. 1 della L. 241/90 sul procedimento amministrativo.

L'offerta economica potrà quindi anche variare in più o in meno rispetto ai prezzi di mercato, tenuto conto del tipo di servizio da svolgere, della tipologia delle persone svantaggiate accolte, della complessità e della numerosità degli interventi sociali da mettere in atto (numero di inserimenti), dell'ampiezza del territorio da coprire e della struttura della cooperativa.

Agli uffici regionali competenti in materia di servizi sociali spetta come Osservatorio

(art.14, comma 2, L.R. 23/2006) il compito di curare la pubblicazione dei prezzi e delle tariffe praticate, producendo un report annuale da presentare in Commissione consultiva regionale per la cooperazione sociale e quindi pubblicare quale riferimento per le pubbliche amministrazioni.

Nei contratti va inserita la clausola di revisione periodica del prezzo, per consentire anche eventuali necessari adeguamenti alla luce del rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro della cooperazione sociale, comprese anche le eventuali contrattazioni integrative territoriali o aziendali, se previste dalla contrattazione nazionale.

5.2.3. Pagamento dei corrispettivi

Ai fini del pagamento dei corrispettivi, le prestazioni delle cooperative sociali devono essere liquidate entro massimo 60 giorni.

La Regione interviene annualmente attraverso gli strumenti finanziari di cui all'articolo 19, comma 5, della L.R. 23/2006 per l'abbattimento dei tassi di interesse nel credito dovuti ai ritardi di pagamento.

Dopo 180 giorni dalla data di ricevimento della fattura, l'ente pubblico affidante può essere chiamato a corrispondere gli interessi moratori alla

cooperativa sociale affidataria che provvederà a emettere documentata fattura per le spese sostenute in seguito a tale protratto ritardo nei pagamenti delle prestazioni effettuate.

E' fatto comunque salvo quanto stabilito dal D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 "Attuazione della Direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali".

5.3. Verifica dei contratti (Art. 15 LR 23/2006)

5.3.1. Forme di valutazione

Ai sensi dell'art. 15 della L.R. 23/2006, al momento dell'affidamento della fornitura dei beni e dei servizi o dell'esecuzione dei lavori o del conferimento della titolarità dei servizi mediante concessione o accordo procedimentale, le Pubbliche Amministrazioni affidanti devono prevedere forme di valutazione e di verifica della qualità delle prestazioni, anche mediante il coinvolgimento diretto degli utenti e la promozione di indagini finalizzate a misurare il grado di soddisfazione dei bisogni.

Tali previsioni devono risultare in un apposito articolo o paragrafo dell'accordo/convenzione da stipularsi a cura delle parti.

In questa logica si dovrà prevedere che l'affidatario dovrà produrre a conclusione del contratto e, su richiesta dell'amministrazione, annualmente per gli affidamenti di durata pluriennale, almeno un report da cui sia possibile valutare:

- la *prestazione*: verificando le prestazioni erogate, attraverso gli indicatori di attività previsti da convenzione/accordo;
- il *risultato*: valutando la corrispondenza tra gli indicatori di miglioramento e gli standard di qualità previsti e garantiti nella Carta dei Servizi con le linee operative realmente poste in essere e gli esiti conseguiti sugli utenti;

Nella fase valutativa connessa alle *procedure di affidamento mediante rapporti nella sussidiarietà (partecipazione alla funzione sociale pubblica, alla pubblica responsabilità)*, è da valutare inoltre il *benessere prodotto al territorio*: valutando la corrispondenza dei risultati complessivi di salute prodotti agli obiettivi convenuti nei documenti di programmazione (Piano di Zona, Piani specifici d'area, ecc.).

Ai fini della redazione dei reports di valutazione, si dovranno utilizzare strumenti di indagine finalizzati a misurare il grado di soddisfazione dei bisogni dell'utente, ponendo in essere anche modalità di rilevazione che consentano una partecipazione diretta degli utenti al momento valutativo.

5.3.2. Valutazione nella procedura di partecipazione alla funzione sociale pubblica

In detta procedura, ed in particolare per le attività collegate al Piano di Zona, è necessario prevedere interventi di valutazione dei progetti e dei relativi affidamenti alle imprese sociali come supporto anche della successiva fase di pianificazione, nella logica di un processo continuo di pianificazione, gestione e valutazione.

5.3.3. Verifiche ai sensi della L.R. 22/2002

Ai sensi dell'art. 15, comma 1, della L.R. 23/2006, la struttura regionale competente in materia ispettiva o in materia di servizi sociali ed i Comuni possono effettuare verifiche sui servizi oggetto di affidamento e di conferimento secondo le modalità e nel rispetto della normativa regionale vigente, dei requisiti e degli standard di cui alla legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali".